



INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

Políticas para refugiados na União Europeia no século XXI: O Sistema Europeu Comum de
Asilo – SECA a partir da realidade italiana

Lucas Rogério Carrilho Ferreira

Foz do Iguaçu
2019



INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

Políticas internacionais para refugiados na União Europeia no século XXI: O Sistema Europeu Comum de Asilo – SECA a partir da realidade italiana

Lucas Rogério Carrilho Ferreira

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

Orientadora: Professora Dra. Karen dos Santos Honório

Lucas Rogério Carrilho Ferreira

Políticas internacionais para refugiados na União Europeia no século XXI: O Sistema Europeu Comum de Asilo – SECA a partir da realidade italiana

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Dra Karen dos Santos Honório
UNILA

Prof. Ms. Felipe de Cordeiro Almeida
UNILA

Prof. Dr. Mamadou Alpha Diallo
UNILA

Foz do Iguaçu, 05 de Dezembro de 2019

FERREIRA, Lucas Rogério Carrilho. Políticas internacionais para refugiados na União Europeia no século XXI: o Sistema Europeu Comum de Asilo - SECA – a partir da realidade italiana. 2019. (40 páginas). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2019.

RESUMO

A última década foi marcada pela emergência da crise migratória que atinge o continente europeu. Um fluxo grande de pessoas em busca de proteção internacional se direcionou rumo a União Europeia, deixando países do norte da África e Oriente Médio e tomado como porta de entrada países do sul do continente, como a Itália, por razões geográficas. O Sistema Dublin determina que o país responsável pelo processamento do pedido de refúgio é aquele cujo migrantes utilizaram para adentrar a UE. Assim, processo de concessão de asilo é submetido ao Sistema Europeu Comum de Asilo – SECA– . O aumento do número de requerimento de proteção internacional na Itália acarreta no não cumprimento das normativas comuns a União ocasionado o surgimento do fenômeno denominado *Asylum Shopping*. Objetivou-se a partir desse trabalho analisar, através de revisão bibliográfica e um breve estudo de caso, identificar imprecisões sistêmicas que contribuem para o não eficiência dessas normativa na Itália. Assim, constatou-se que a lentidão do sistema italiano, assim como a influência do discurso conservador de Matteo Salvini, atrelados à sobrecarga dos órgãos responsáveis pelo processo de análise de concessão de refúgio e a falta de um trabalho de integração cultural caracterizam um país desorientado perante ao papel do Estado frente essa crise.

Palavras-chave: Refúgio; União Europeia; Itália; SECA; Securitização.

FERREIRA, Lucas Rogério Carrilho. Refugee International policies in the European Union in the XXI century: the Common European Asylum System- CEAS – from the Italian perspective. 2019. (40 pages). Final work for the undergraduation (Bachelor in International Relations and Integration) – Federal University of Latin America integration Foz do Iguaçu, 2019.

ABSTRACT

The last decade has been marked by the emergence of the migratory crisis in the European continent. A large flow of people seeking international protection headed towards the European Union, leaving countries in the of North Africa and the Middle East, taking as a gateway southern countries such as Italy due to geographical reasons. The Dublin System determines that the country responsible for processing the refuge application is the country which the migrants used to enter the EU. Thus, the asylum procedure is submitted to the Common European Asylum System – CEAS –. The increasing number of international protection requests in Italy results in the non-compliance of the Union's common rules, coming out in the emergence of the phenomenon called Asylum Shopping. The objective of this work was to analyze, through bibliographic review and a brief case study, and identify systemic inaccuracies that contribute to the non-efficiency of these regulations in Italy. Thus, it was observed that the slowness of the Italian system, as well as the influence of Matteo Salvini's conservative discourse, linked to the increased workload on entities responsible for the process of granting asylum and the lack of a cultural integration work characterize a disoriented country regarding to the role of the State when facing this crisis.

Keywords: Asylum; European Union; Italy; CEAS; Securitization.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente a minha mãe, Magaly, por todo apoio e compromisso em me ajudar a alcançar meus sonhos, não somente durante minha vida acadêmica, mas em toda a vida, sempre me ensinando e dando exemplo de resistência e determinação. Tudo que sou, devo a essa mulher;

À minha avó Maria (Kynha) e a minha tia Alyne, e a toda minha família, que estiveram sempre presentes e de prontidão para me ajudar naquilo que fosse preciso e sempre se importarem;

À minha outra família, os amigos e amigas, que acompanharam mais de perto meus momentos durante minha vida acadêmica, tanto na minha passagem pela UFGD, que sempre será uma casa para mim, como na UNILA, que me recebeu de braços abertos. Thamires, Amanda, Luara, Andreza, Júlia, Gabriel, Letícia, Eduardo, Pamela, Gustavo, Joyce, Lorena e muitas outras pessoas que fizeram essa etapa da minha vida mais alegre e feliz;

À Alessandra Bari, Paola Raseri e Amine Kayel, funcionários do CAS Cavoretto e a todos aqueles que vivem nesse centro de acolhimento, que contribuíram muito com minha experiência em Turim, com esse trabalho e com quem me tornei depois de passar por alí;

À professora Karen por aceitar me orientar durante esse trabalho, se importar e estar sempre disposta a me ajudar;

Aos professores Felipe e Mamadou, por aceitarem o convite para fazer parte da banca e ajudar a contribuir com esse trabalho;

E por último, agradeço aos meus dois fiéis companheiros durante a universidade, Chico e Coragem, meus dois vira-latas que fizeram possíveis, dias que pareciam impossíveis;

Muito obrigado!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 MIGRAÇÕES, ASILO E REFÚGIO	9
1.1 AS DIFERENTES FORMAS DE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL	10
1.2 DIFERENCIAÇÃO TERMINOLÓGICA ENTRE REFÚGIO E ASILO	13
1.3 SECURITIZAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	14
1.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	18
2 NORMATIVAS RELATIVAS AO REFÚGIO E ASILO NA UNIÃO EUROPEIA	18
2.1 DA CONVENÇÃO EM 1990 AO ATUAL SISTEMA DUBLIN	20
2.2 O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO (SECA)	23
2.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	25
3 A CRISE MIGRATÓRIA NA EUROPA	26
3.1 A SITUAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E DA ITÁLIA EM MEIO A CRISE.....	26
3.2 MATTEO SALVINI E O DECRETO CONTRA A HUMANIDADE	29
3.3 RELATO SOBRE TRABALHO DE CAMPO REALIZADO NO CENTRO D'ACCOGLIENZA STRAORDINARIA (CAS) CAVORETTO EM TURIM	32
3.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	36
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, um tema que tem mostrado grande relevância para se pensar as relações internacionais foram as questões migratórias. Tal fator ganhou destaque principalmente com as dinâmicas das migrações que se estabeleceram no continente europeu no século XXI, que se caracterizam pela prevalência de imigrantes provenientes de países do continente africano e países em guerra, como a Síria. Cenas como a do menino sírio-curdo de três anos, Ayla Kurdi, que perdeu sua vida em uma praia na Turquia e do naufrágio do navio na ilha italiana de Lampedusa em 2013 que fazia o transporte de imigrantes da Líbia para a Itália, deixando mais de 30 mortos, despertaram a atenção da comunidade internacional para a questão de que migrações permeiam as violações dos Direitos Humanos, não apenas no destino final dos imigrantes, mas também no trajeto que os mesmos percorrem rumo ao continente europeu. Além dessas violações, outro fator que ganha destaque nas discussões sobre tal temática é o processo de securitização pelos quais esses indivíduos são submetidos pelo sistema vigente dos Estados acolhedores.

Neste sentido este presente trabalho será concentrado na análise das políticas internacionais da União Europeia, mais especificamente na aplicação das mesmas na Itália, uma vez que tal país encontra-se posicionado geograficamente em uma região que tem apresentado grande aumento no fluxo migratório do continente africano para a Europa. No primeiro capítulo será discutido sobre os diferentes tipos de migração para o melhor entendimento dos conceitos de asilo e refúgio e o contexto no qual tais conceitos se desenvolveram até o significado tal como conhecemos hoje, proposto em Genebra em 1961 e Nova Iorque em 1967. Em seguida será realizada a diferenciação terminológica que permeia os institutos do asilo e refúgio na América Latina e na Europa para a compreensão da terminologia que é utilizada na redação desse trabalho. Após isso, será apresentado na sessão teórica a abordagem a partir da lente da securitização nas Relações Internacionais, e suas consequências frente a essa temática. segundo capítulo, trataremos de apresentar de maneira sintética a evolução das normativas referente a concessão de proteção humanitária na UE desde a formação do conceito na metade do século passado, até chegarmos ao atual sistema vigente, o Sistema Europeu Comum de Asilo – SECA –. No terceiro capítulo desse trabalho será apresentado uma breve análise conjuntural sobre a atual situação da UE e da Itália em meio a crise migratória, para em seguida problematizar as ações do governo de Matteo Salvini frente a situação emergencial que se encontra o país no

âmbito das migrações e na aplicação dessas normativas comuns da União no sistema italiano de concessão de proteção internacional. Em seguida, serão utilizadas as perspectivas de uma breve experiência de campo realizada pelo autor em um centro de acolhimento de solicitantes de proteção internacional na cidade de Turim, na Itália, para fortalecer a hipótese de que tais normativas comuns ao âmbito da UE não contemplam as necessidades de países como a Itália, que se encontram em meio a esse fluxo migratório. Além disso, serão realizadas considerações finais para apresentar a conclusão na qual o autor chegou após desenvolver essa análise.

1 MIGRAÇÕES, ASILO E REFÚGIO

A migração é um fenômeno presente ao longo de toda a história da humanidade, sendo parte essencial da natureza humana a busca por mudanças. A atração pelo novo e pelo desconhecido, acompanhou todo o processo de desenvolvimento dos mais diversos tipos de organizações sociais, mesmo que tal ação implicasse em abandonar o local visto como “Lar”, seja através de uma ação involuntária ou forçada por algum tipo de fator coercitivo que resultasse na fuga de seu país de origem. Apesar de não ser um fenômeno restrito a um período da história, foi apenas durante o século XX que se passou a reconhecer a fuga como um direito individual, uma vez que aquele que tenha receio de ser perseguido por motivos que envolvem raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social, ou opiniões políticas e em virtude dessas perseguições se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, por receio, não queira gozar da proteção daquele país; ou que, se não tiver a nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual, não possa ou não queira voltar ao mesmo.

Deve-se levar em consideração que essa preocupação com essas novas perspectivas nos fluxos migratórios se deu por parte dos Estados Aliados, visto que com a instabilidade no continente europeu com o fim da Segunda Guerra Mundial tornou-se necessário uma solução humanitária para a grande quantidade de pessoas deslocadas de seus locais de origem¹ em consequência também aos regimes totalitário presentes na Europa. Dessa forma, objetiva-se com esse capítulo explorar o contexto histórico no qual surgem os conceitos “asilo” e “refúgio”

¹ O número de refugiados durante a Segunda Guerra Mundial, tanto na Europa quanto no Oriente é bastante controverso. As cifras geralmente variam entre 8 milhões até 70 milhões, dependendo da fonte consultada. De qualquer forma, houve, durante este conflito, deslocamentos em massa de populações que fugiam do avanço nazista e ao mesmo tempo, um deslocamento forçado, para fazendas e fábricas, que utilizavam pessoas para o trabalho escravo ou sua colocação em campos de concentração. (PAIVA, 2008).

uma vez que tal fato se deu através da necessidade de pensar uma solução emergencial para atender as demandas do próprio continente europeu, abrindo espaço para a inserção da temática nas agendas dos Estados participantes do Sistema Internacional.

1.1 AS DIFERENTES FORMAS DE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL

Como já dito anteriormente, as migrações são fenômenos inerentes à existência humana e nos têm acompanhado ao longo de todo o nosso processo de evolução histórica; diferentes características são tomadas como essenciais para o desenvolvimento humano enquanto uma espécie animal diferenciada. Segundo Cizina Célia F.P. Resstel, “A inteligência foi uma dessas características tão fundamentais que deram ao homem a alcunha de *Homo sapiens*.” Dentre essas características, é notório que a mobilidade humana possui importante papel na construção da humanidade:

Marcel (1967) considerava tão importante a itinerância do homem que não teve dúvidas em considerá-lo como *Homo viator*.² Rouanet (1993), na mesma linha de pensamento, enfatiza que a essência do homem é viajar, mesmo que sejam viagens fortuitas e fugazes, como essas atuais que turistas fazem a lugares como a Disneylândia. (MARCEL, 1967 e ROUANET, 1993 apud RESSTEL, 2015, p.37)

Para Jaime Alberto Gómez Walteros, “a migração internacional é o deslocamento de pessoas de um país a outro para exercer residência, [...] pode estar influenciada por fenômenos sociais (políticos, econômicos, culturais e religiosos, entre outros) e naturais (WALTEROS, 2010, p.84)”. O imigrante pode se deslocar de sua região de origem por vontade própria, visando seus objetivos individuais, entretanto, esses deslocamentos podem acontecer de forma forçada e involuntária, sendo ocasionado por alguma força coercitiva exógena, como crises, guerras, conflitos e perseguições ideológicas.

Dessa forma, pode-se dividir os conceitos de migração em dois grupos: as migrações voluntárias e as migrações involuntárias, que chamamos de deslocamentos forçados. No primeiro grupo engloba-se, entre outras categorias, migrações por fins de estudo e investigação, fins de trabalho e fins de agrupamento familiar. O segundo grupo, objeto do presente trabalho, por sua vez, é composto pelas migrações de caráter involuntário, surgidas da necessidade de

² *Homo viator*: termo elaborado pelo autor Frances Gabriel Marcel em sua obra publicada em 1944, que leva o mesmo nome, no qual o significado classifica o ser humano “como hombre que sigue un camino. El camino físico del viajero que se desplaza de un lugar a otro. El camino simbólico de quien hace de su vida una búsqueda de perfección o, cuando menos, de desasimiento respecto al mundo, concebido como simple tránsito, como mera vía, para la morada definitiva del cielo (GARCIA DE CORTÁZAR, 1994, p.11).

um indivíduo fugir de seu lugar de origem como forma de proteção a sua integridade e sobrevivência.

Levando em consideração o caos instaurado no continente europeu durante a Segunda Guerra Mundial e a quantidade de pessoas deslocadas de seus espaços de origem por consequência desses conflitos armados, a vitória por parte dos aliados contribuiu para que uma grande parte dessas populações deslocadas não desejassem voltar a seu território de origem. De acordo com Odair da Cruz Paiva, dados da Organização Internacional de Refugiados (OIR):

apontam que em julho de 1947 havia aproximadamente 700.000 de refugiados na Alemanha e Áustria ocupadas pelas forças aliadas. Destes, a grande maioria não desejava voltar para suas regiões de origem. Os trabalhos de triagem e encaminhamento dos refugiados e deslocados de guerra tiveram início em 1947 sob a coordenação da OIR (PAIVA, 2008).

Uma vez apresentado a dicotomia que permeia o conceito de migração internacional, deve-se ressaltar que é através do fenômeno das migrações forçadas e o espaço que essa temática ganhou nas agendas de política externa dos Estados Nacionais, que surgem os conceitos asilo e refúgio. Observa-se que:

Após o surgimento dos Estados-Nação e a consolidação das fronteiras nacionais, o fenômeno migratório começa a sofrer o influxo do Direito e, já no final do século XIX, passa a migração a ser tratada como uma importante política de Estado, tanto no pólo atrativo, ou seja, a migração como ferramenta para povoar e desenvolver um país, como, também, e muito especialmente, na sua conhecida esfera negativa, consubstanciada em “quem entra” e “quem deve sair” do território do Estado (SODER, 2007).

A construção do direito de asilo apoia-se inicialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, reconhecendo o indivíduo como sujeito de direito internacional. De acordo com Marcos Wachowicz:

o Direito à vida, à liberdade, à segurança da sua pessoa, bem como o direito de asilar-se, beneficiando-se do asilo noutros países, são postulados tidos como a mais alta aspiração do homem, que visam assegurar, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, o respeito universal e efetivo dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana (WACHOWICZ, 2006).

Tal complexidade do conceito fomentou a demanda por uma regulamentação própria, dessa forma, no dia 14 de dezembro de 1950, através da Resolução nº428 da Assembleia das Nações Unidas, a ONU aprovou a instituição do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), para iniciar suas atividades no primeiro dia do ano seguinte.

Após a criação do ACNUR e o início de sua atuação em 1951, foi realizada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, abrindo espaço para o trabalho de atuação do ACNUR. Essa Convenção possuía como objetivo a definição do termo “refugiado”; já em seu artigo 1º, é definido que o termo será aplicado a qualquer pessoa que:

1. Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; e
2. Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ACNUR, 1951).

Durante a conferência internacional na qual se discutiu a redação do texto referente a Convenção de 1951, acirrados debates entre os países marcaram o processo. Fizeram-se presentes na conferência representantes divididos em duas posições distintas: de um lado existia a chamada corrente europeísta (eurocêntrica) que defendiam que apenas os povos europeus fossem reconhecidos como refugiados; do outro lado, a corrente universalista que defendia a aplicação do termo pudesse abarcar pessoas de quaisquer origens, para além do território Europeu. De tal maneira, a Convenção, delimitou o alcance temporal e geográfico da mesma, o que pode ser observado através das expressões: "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de:

- a) acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa; ou
- b) acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção. (ACNUR, 1951)

Dessa forma, ficou previsto em 1951 o direito à proteção internacional, mesmo que condicionado às limitações já expostas no parágrafo anterior. Tal Convenção baseava-se na garantia do direito do indivíduo gozar da proteção por parte de um Estado que não o seu de origem, entretanto não foi determinada uma obrigação por parte dos Estados signatários a conceder tal proteção, ficando a seu critério na hora da assinatura e ratificação da mesma.

De acordo com Rossana Reis Rocha e Julia Bertino Moreira, pouco tempo depois, tendo em vista essas limitações de caráter temporal e geográfico, a definição de refugiado nascia já fadada à inaplicabilidade. “Como destaca Conley (1993), estas duas restrições contidas na Convenção refletiam a crença de que os refugiados constituíam um problema temporário do continente europeu, que havia sido gerado pela guerra e que, logo após esta, seria resolvido” (ROCHA; MOREIRA, 2010).

Apesar de todas as dificuldades encontradas durante a elaboração e assinatura da Convenção de 1951, apresentou-se uma evolução no Direito Internacional. O artigo 33 da Convenção traz o princípio de *non-refoulement* como responsabilidade do Estado

Previsto pelo artigo 33 da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o princípio de *non-refoulement* é imprescindível à proteção internacional dos refugiados e proíbe o Estado de acolhida de aplicar qualquer medida de saída compulsória que encaminhe o refugiado ao território onde sofra, ou possa sofrer, ameaça ou violação aos seus direitos fundamentais em virtude de perseguição, tortura ou tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, incluindo a proibição de repulsa contra o solicitante de refúgio que intenta permanecer sob a sua jurisdição. O princípio tem alcance, portanto, sobre o território do Estado, suas fronteiras e áreas internacionais que lhes dão acesso (LUZ FILHO, 2001 apud OLIVEIRA, 2017).

Em consequência as limitações impostas em 1951, somente após a assinatura do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 em Nova Iorque foi removida a limitação geográfica-temporal, possibilitando uma abrangência de caráter universal. Dessa forma ficou definido no presente protocolo que:

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir;

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro;

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção (Protocolo Relativo ao Estatuto do Refugiado, 1967).

A partir da conceitualização trazida pela Convenção de 1951 e das adaptações apresentadas no Protocolo de 1967, chegamos a uma definição do termo Refugiado que chamamos de universal. Dessa forma, se torna indispensável a esse trabalho apresentar a existência de uma diferença terminológica presente entre os institutos do asilo e refúgio no contexto latino americano.

1.2 DIFERENCIAÇÃO TERMINOLÓGICA ENTRE REFÚGIO E ASILO

É notável que durante as leituras das bibliografias latino-americanas referentes a tais institutos, ocorre uma diferenciação terminológica entre tais expressões; tal fato ocorre em consequência ao desenvolvimento regional que se deu o âmbito do direito do asilo em suas formas clássicas:

A América Latina foi palco do desenvolvimento regional do direito do asilo, nas duas formas clássicas, o direito de asilo territorial e o direito de asilo diplomático. Diversos fatores explicam o desenvolvimento do direito de asilo no continente americano, mas preponderantemente, são os conflitos políticos internos e a instabilidade dos governos que propiciam a riquíssima história do asilo na sua vertente latina. (...) Assim sendo, passam a conviver em âmbito latino, dois sistemas de proteção dos perseguidos. [...] O sistema universal que, aos poucos, propagava-se no continente, que protegia “refugiados”, e a já existente regulação regional que consagrava o termo “asilado”, profundamente ligado a perseguições com caráter político. Há, assim, na América Latina, uma interpretação de que asilo é a palavra para designar o sistema latino e, refúgio, é a manifestação jurídica proveniente da Convenção de Genebra. Por tais razões, criou-se também uma certa confusão material entre o âmbito de um e de outro, sem contar as dificuldades conceituais, motivo pelo qual diversos autores preferem tratar autonomamente e manter separados os dois institutos (SODER, 2007).

Apontada esta ambiguidade, torna-se notório que o uso termo asilo na presente pesquisa se refere ao termo que Soder (2007) apresenta como universal e que está presente nas fontes de Direito Internacional, nas quais majoritariamente equipara os termos asilo e refúgio como sinônimos de um mesmo instituto.

Vale ressaltar que o asilo político consiste no acolhimento de um cidadão estrangeiro por parte de um outro Estado que, em virtude de perseguições políticas e/ou ideológicas, sendo assim, trata-se de um instrumento de proteção internacional individual, como apresenta Florisbal de Souza Del’Olmo. Já o asilo humanitário é considerado uma obrigação internacional e sua concessão é um dever no qual todo Estado signatário à Convenção de Genebra de 1951 Relativa à Proteção dos Refugiados deve seguir, tal direito ainda é assegurado pela Declaração dos Direitos Humanos de 1948 como apresentado em seu artigo XIV: “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

1.3 SECURITIZAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Para aludir tal temática no campo de estudo das Relações Internacionais, no presente trabalho foi elegido trabalhar com a teoria da securitização, que é defendida pelos teóricos pertencentes à chamada Escola de Copenhague (EC), destacando o nome de Barry Buzan, um dos principais teóricos dessa escola de pensamento e também criador do termo securitização na área de estudos de Segurança Internacional. Em seu livro, *People, State and fear: the National Security in International Relations*, que foi posteriormente reeditado e renominado como *People, State and fear: an agenda for international security*, Buzan, juntamente com Wæver, entendem a necessidade da adoção de novos conceitos relacionados com os estudos de

segurança que englobassem outros setores, esquivando-se da ideia tradicionalista, ligada intrinsecamente ao realismo político que determinava as questões de segurança como tópico reservado ao setor político-militar.

"[a]s tentativas de Barry Buzan, Olef Wæver e outros membros da «Escola de Copenhague» de prover uma base teórica para uma ampla compreensão da segurança e dos estudos de segurança envolveu um esforço permanente de repensar o processo através do qual temas se transformam em problemas de «segurança». A segurança não é mais visualizada como não problematizada ou naturalmente referida ao Estado. Ao contrário, a meta chega ser a de compreender como diferentes objetos referentes - da economia ao meio ambiente e [até] as relações militares transformam-se em objeto dos processos de «securitização» no qual o ato do discurso bem-sucedido social e politicamente (*speech act*), que etiqueta um assunto como «assunto de segurança», o remove do campo do dia a dia político normal, transformando-o em uma «ameaça existencial», que reivindica e justifica medidas extremas" (WILLIAMS, 1998, p. 435 apud VILLA & SANTOS, 2010, p. 123).

Com o conceito de securitização, torna-se possível abarcar grupos não estatais como atores securitizadores, que por sua vez podem securitizar de maneira legítima ou não, situações vistas como ameaça. Sheeham (2004) defende que uma vez que um ator securitiza um assunto, seja de forma “correta” ou não, seus atos serão um reflexo da sua percepção particular, “ (...)o que pode ser visto como legítima securitização no âmbito de uma dada comunidade, pode parecer uma paranoia para os que estão fora dessa comunidade.” (SHEEHAM, 2004, p. 53 apud VILLA & SANTOS, 2010, p. 124).

Concomitantemente ao surgimento de novos setores, os objetos que se tornam securitizados também se ampliam, dessa forma, pode-se levar qualquer temática a se tornar uma questão de segurança, não somente no nível estatal, mas também ao nível individual e de sistemas internacionais. Com a publicação de *People, States and Fear*, Buzan se dedica a uma melhor compreensão dos níveis e setores relacionados com a segurança. “*The three levels that are referenced and addressed in detail in his work are individuals, states and international systems. The sectors, (...) are Political, Military, Economic, Societal, and Environmental*” (STONE, 2009).

O setor militar refere-se a dois níveis sobrepostos: de um lado, as capacidades ofensivas e defensivas do Estado; de outro, as percepções dos Estados sobre as intenções dos demais Estados. A segurança política refere-se à estabilidade organizacional dos Estados, sistemas de governos e as ideologias que lhes conferem legitimidade. A segurança econômica refere-se aos recursos naturais e financeiros, assim como aos mercados necessários à sustentação de níveis aceitáveis de bem-estar e poder estatal. A segurança societal corresponde à sustentabilidade, em condições aceitáveis, de padrões tradicionais de linguagem, cultura, religião, identidade nacional e costumes. Por fim, a segurança ambiental diz respeito à manutenção da biosfera local e planetária, das quais depende a existência humana (BUZAN, 1991a, p. 433, e 1991b apud VILLA & SANTOS, 2010, p. 129).

Para esse trabalho, a compreensão de que frente a atual crise migratória, não só no continente europeu, mas sim como em demais localidades do globo, os atores securitizadores, sejam eles estatais ou não, tratam de transformar em objeto de securitização o nível do indivíduo, assim, possibilitando que tais atores e as sociedades passem a enxergar o fluxo migratório em direção a UE como uma ameaça a segurança dos Estados pertencentes a união, não só de maneira político-militar, mas também abrangendo os demais setores supracitados.

Tal fato permite que as problemáticas relacionadas às populações migrantes que chegam ou estão a caminho da UE sejam transformados em objetos securitizados. Wæver (1995) aponta que, “um tema é tido como uma questão de segurança quando é visto como uma "ameaça existencial" para um grupo ou instituição, que pode ser o estado ou não. Esse caráter de "vida ou morte" da situação é o que justifica os meios extraordinários a serem mobilizados, geralmente pelo Estado”. Assim, a transformação dos indivíduos *per se* em objetos de securitização, ou seja, vê-los como uma ameaça, traz graves consequências na forma em que tal problemática é vista pelos organismos estatais e supra-estatais, assim como na busca de soluções para a crise migratória que assombra o “velho continente”.

Outro termo de elevada importância para esta análise é o de dessecuritização, proposto por Wæver, com uma via de mão dupla ao paradoxo normativo dos enfoques abrangentes³.

a ideia consistia em remover ou resgatar temáticas da esfera da segurança com as regras do jogo da esfera política ou manter essas temáticas atadas às regras do jogo político e tratá-las de acordo com essas regras. (...) Sem uma definição empírica e conceitualmente consistente, a Escola corria o risco de ter de restringir demais a abrangência setorial. É por isso que Sheeham observa que, afinal, a EC e os neorrealistas acabaram chegando ao mesmo resultado: queriam restringir a utilização do termo *segurança*, mas o que alcançaram no que se refere a precisão conceitual implicou perdas no campo da ação política, pois as agendas de indivíduos e grupos sociais que reivindicam o tratamento de problemas reais e legítimos de segurança poderiam ser ignorados (VILLA e SANTOS, 2010, p. 125-126).

Assim, um dos pontos cruciais no a EC se deparou foi a de como encontrar uma maneira de promover a dessecuritização, sem interferir nas capacidades concedidas aos grupos subestatais de se emergirem. Porém, este novo “leque” de oportunidades, transformou-se praticamente em um dilema, já que uma vez ocorrida a securitização de determinado objeto, tal questão é levada para o âmbito da “política do pânico” (BUZAN, WAEVER & WILDE, 1998).

³ Segundo Marina G. Duque (2009, p. 471), a vertente abrangente – na qual se inclui a Escola de Copenhague – que defende: (a) o alargamento do conceito de segurança, com base na existência de ameaças não militares e (b) a redefinição do significado de segurança como ato de fala (*speech act*). Essa vertente representa, assim, uma posição intermediária entre as duas outras vertentes de estudos de segurança (tradicionalista e crítica).

Segundo os mesmos autores, a segurança não possuiu um valor inerentemente positivo, como é defendido pela vertente tradicionalista⁴, dessa forma, deve-se evitar a securitização e como resposta, buscar a dessecuritização de tais temas fora do âmbito da “política do pânico”, ou seja, na política normal. Posteriormente, neste trabalho, será abordada de maneira mais aprofundada a presente questão, como proposta para readequação das políticas internacionais de concessão de asilo na União Europeia.

Em 2009, com a publicação da obra *Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory*, Buzan e Wæver reavaliam os conceitos de securitização e surgem com duas novas ideias a serem debatidas no campo da segurança internacional: os conceitos de macrossecuritização e constelação de segurança. Esse primeiro conceito fundamenta-se no mesmo sentido da securitização: a existência de uma ameaça a determinado objeto referente que justifica a tomada de medidas extraordinárias, entretanto, o que a diferencia de um processo comum de securitização comum é o escala que se dá para além do nível médio, alcançando níveis sistêmicos, assim como a construção e integração de conjuntos de processos securitizados, que normalmente estão a um nível mais baixo.

trata de objetos referentes securitizados nos mais altos níveis, como do Estado e da nação. Portanto, está ligada a objetos referentes em nível sistêmico, como ideologias ou religiões universais, instituições primárias de segurança internacional ou doutrinas como a guerra global ao terror (*global war on terror*, ou GWoT), os quais são capazes de incorporar e coordenar múltiplos níveis inferiores de securitização. (...) ao mesmo tempo que impõe hierarquias aos níveis inferiores, como os Estados, também, dependendo do caso, a macrossecuritização pode incorporar e subordinar outros processos de securitização. É o que aconteceu com a GWoT, com a "guerra contra as drogas", com as armas de destruição em massa ou ainda com os grupos guerrilheiros remanescentes (VILLA e SANTOS, 2010, p. 127).

O conceito de constelação de segurança que é abordado por Buzan e Wæver (2009) foi desenvolvido para apresentar as dinâmicas abaixo e acima da região, na qual encontra-se uma constante reprodução de identidades sociais para os níveis mais abaixo e regularmente atados não somente a níveis regionais, mas também inter-regionais e globais. Esse conceito impede o afastamento de processos de securitização das identidades sócias, assim como de processos políticos de outros níveis. Buzan e Wraver (2003) define a constelação como um padrão mais ampliado de securitização, atravessando todos os níveis, setores e estruturas sociais

A macrossecuritização gera constelações porque estrutura identidades e relações em torno de uma demanda poderosa de uma dada época. Caso duas macrossecuritizações se oponham reciprocamente, cada uma conceberá a outra como ameaça àquilo que defende (ideologia, estilo de vida, religião, doutrina). É exatamente essa oposição

⁴ A vertente tradicionalista, que: (a) enfatiza o uso da força e as questões militares; (b) estuda as ameaças a segurança a partir de uma perspectiva objetivista, mesmo quando considera os problemas de percepção por parte dos tomadores de decisão; e (c) é estado-cêntrica em alguns dos seus autores; (DUQUE, 2009, p. 471)

que, ao produzir fortes redes de identidade e políticas em torno de si, gera uma constelação integrada (BUZAN & WÆVER, 2009, p. 259 apud VILLA & SANTOS, 2010, p.128).

Dessa forma, entende-se que uma vez transformada em agenda de segurança internacional, a temática das migrações pode acabar compondo a formação de uma constelação de segurança, caso atinja um alto nível de repercussão entre as discussões interestatais ganhe relevância no cenário internacional, uma vez que pode permear diferentes setores da sociedade.

1.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Após tomarmos por conhecimento o desenvolvimento histórico das normativas referente ao asilo na Europa e também suas diferenciações terminológicas entre o que se entende no contexto latino americano e as diferenças para com o contexto no qual foram desenvolvidas as normativas genebrinas, assim como a perspectiva teórica de securitização, podemos então seguir ao próximo capítulo no qual abordaremos uma contextualização histórica do que foi desenvolvido ou aperfeiçoado dessas normativas estabelecidas em 1951 em Genebra e em 1967 em Nova Iorque até o atual sistema vigente responsável pela análise de pedidos e concessão de asilo humanitário na União Europeia, o Sistema Dublin, partindo desde sua primeira versão assinada em 1990 até a sua atual revisão, ocorrida em 2013. Assim, para a partir desse ponto, esclarecer sobre o funcionamento do SECA, Sistema Europeu Comum de Asilo e as falhas apontadas no mesmo durante a recente crise migratória que permeia a EU na última década.

2 NORMATIVAS RELATIVAS AO REFÚGIO E ASILO NA UNIÃO EUROPEIA

Dado o processo de reconhecimento e definição dos termos elencados no capítulo anterior, este capítulo tem por finalidade contextualizar e expor a evolução das normativas de concessão de asilo que se estabeleceram no âmbito da União Europeia (UE) do pós-1967 até o as primeiras décadas do século XXI, na atual legislação. Para isso, é relevante destacar a importância dos acordos internos firmados na Europa antes mesmo da criação da UE, tal como todo o seu processo de integração. Segundo Kirchof e Santos (2018), mesmo durante a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), já era atribuída grande atenção às discussões acerca das migrações, colocando a temática como objeto de grande preocupação no cenário

internacional, pois (...) “se enxergava a alta capacidade de atração que a comunidade europeia despertaria no processo de integração econômica, considerando que esta passava por um período de desenvolvimento crescente do seu espaço de livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas (KIRCHOF e SANTOS, 2018, p. 95).”

Mais tarde, durante o processo de consolidação da unidade integrativa, destaca-se grande relevância ao acordo de *Schengen* assinado em 1985 pela Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos. Em 1990 foi assinada uma convenção subsequente a qual levou o mesmo nome, entrando em vigor apenas em 1995. Segundo dados da UE (2014), os membros signatários deste acordo afirmam dentre si, uma zona de livre circulação de pessoas e objetos, extinguindo suas fronteiras internas, dando espaço a criação de uma fronteira externa única. Da mesma forma, o acordo ainda indica a formulação de regras comuns relativas a concessão de vistos de curta duração e pedidos de asilo.

Esta foi uma proposta desafiadora no campo da imigração, uma vez que determinou a extinção do controle de pessoas das fronteiras internas entre os países supracitados, mas reforçava o controle das fronteiras externas do espaço territorial desses países a países terceiros, impedindo a entrada dos imigrantes sem documentos e aqueles cujos pedidos de asilo não foram aceitos (MAMEDE, 2015; MENDES, 2016; APUD KIRCHOF E SANTOS, 2018)

Levando em consideração que a UE foi institucionalizada somente em 1992 através do Tratado de Maastricht, torna-se notório que o acordo de *Schengen* tenha sido tomado como relevante⁵ no processo integrativo da União e fomentando as discussões acerca dos temas asilo e refúgio. Mendes (2016) defende em sua tese que através desse procedimento decisório ao abrigo do Direito Internacional Público, o Acordo de Schengen e sua posterior Convenção sobre sua aplicação, apresentam-se como o primeiro ato de expressão para as áreas de asilo e imigração.

Foi através do Tratado de Amsterdã em 1997 que a UE incorporou o acordo de *Schengen*, o qual apresenta em seu corpo, o artigo que integra o acervo de *Schengen* no âmbito da União Europeia favorecendo a cooperação entre os Estados:

AS ALTAS PARTES CONTRATANTES, REGISTRANDO que os acordos relativos à supressão gradual dos controles nas fronteiras comuns, assinados por alguns dos Estados-Membros da União Europeia em Schengen, em 14 de Junho de 1985 e 19 de Junho de 1990, bem como os acordos conexos e as disposições adoptadas com base

⁵ Apesar do acordo de Schengen ter sido criado antes da institucionalização da União Europeia que se deu por meio do Tratado de Maastricht em 1992, esta política de imigração foi incorporada pela UE em 1997 pelo Tratado de Amsterdã. Este tratado sinalizou uma unidade na política europeia sobre a imigração, pois este era antes um assunto de exclusiva responsabilidade de cada Estado Nacional e que considerando a ressalva feita por alguns Estados, passou a fazer parte do Direito Comunitário da União Europeia (MAMEDE, 2015 APUD Kirchof e Santos, 2018. p. 95).

nesses acordos, se destinam a reforçar a integração europeia e, em especial, a possibilitar que a União Europeia se transforme mais rapidamente num espaço de liberdade, de segurança e de justiça,

Artigo 1.

O Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Austria, a República Portuguesa, a República da Finlândia e o Reino da Suécia, signatários dos acordos de Schengen, ficam autorizados a instaurar entre si uma cooperação reforçada nos domínios abrangidos por esses acordos e disposições conexas, enumerados no Anexo do presente Protocolo e a seguir designados por «acervo de Schengen». Essa cooperação realizar-se-á no quadro institucional e jurídico da União Europeia e na observância das disposições pertinentes do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia. (CONSELHO EUROPEU, 1997, p.93)

Dessa maneira, o acordo de *Schengen* passou a integrar os treze primeiros Estados signatários no âmbito de cooperação. Atualmente, a Área *Schengen* é composta por 30 países, na sua maioria membros da UE, porém não exclusivamente. Mamede (2014, p. 97) denota que, o Tratado de Amsterdã, impossibilitou a operação das políticas migratórias desses Estados como eram feitas nos anos sessenta e setenta, unicamente em termos de soberania nacional e vontade do Estado. A abertura desse espaço sem fronteiras internas no continente europeu submeteu os Estados a reforçarem os controles nas fronteiras externas e a adotarem medidas conjuntas para reforçar a segurança.

Após tomar por ciência a relevância que os eventos supracitados tiveram para o desenvolvimento das políticas internacionais no âmbito da UE durante seu processo de formação desde o final do século XX e início do século XXI, na próxima sessão será apontada a evolução do que chamamos de Sistema Dublin, desde sua primeira convenção em 1990 até o desenvolvimento de sua atual versão, cuja as normativas são as que regem o sistema frente a atual crise migratória, com seu ápice em 2015.

2.1 DA CONVENÇÃO EM 1990 AO ATUAL SISTEMA DUBLIN

Juntamente com a decisão de optar por um processo de integração, caberia aos Estados europeus decidirem como seria abordada a questão dos pedidos de asilo e refúgio na UE. Segundo Soder (2007), "existia a possibilidade de determinar que um pedido de proteção internacional seria um pedido feito à instituição União Europeia. (SODER; 2007, p.64)". Dessa forma, juntamente ao acordo e convenção de Schengen, surgiu a necessidade de criar-se uma

convenção com a finalidade de estabelecer normativas comuns de determinação do responsável pela análise, concessão ou recusa da solicitação de refúgio dentro da comunidade europeia.

A intenção dessa convenção seria evitar um problema sistêmico na UE, o fenômeno do “*forum shopping*” ou “*asylum shopping*”, pelo qual os solicitantes de refúgio poderiam fazer múltiplas solicitações em diferentes Estados-membros, de maneira a maximizar a possibilidade de concessão do pedido. Obviamente, essa prática, além de desestabilizar a unidade da UE, colocava em cheque os critérios utilizados pelos diferentes Estados-membros na avaliação dos pedidos de refúgio, critérios esses, que de acordo com o direito internacional, deveriam ser objetivos, já que a decisão que concede o refúgio é meramente declaratória (SODER, 2007, p. 13 apud SARTORETTO, 2015 p. 120)

Assim, foi estabelecida e assinada em 15 de junho de 1990 em Dublin, a convenção que visava estabelecer um Estado responsável pela análise da solicitação de refúgio, dessa forma, evitaria a prática do *Asylum Shopping*, trazendo maior harmonização na implementação do Direito Internacional dentro da UE ⁶. A convenção entrou em vigor em 1997 e em 2003 passou a ser conhecida como Regulamento de Dublin II.

De acordo com Arias (2017, p 38-39 apud SMYTHIES e RAMAZZOTTI, 2013), tornou-se notório a existência de uma certa ambiguidade na Convenção de Dublin que abria espaço para os fenômenos ‘*asylum shopping*’, e ‘*refugees in orbit*’⁷. Desse modo, o Regulamento Dublin II, (Regulamento (CE) n° 343/2003), ou também chamado de ‘Sistema Dublin’, possibilitava a qualquer Estado reconhecer as solicitações de asilo, independentemente do país onde estas fossem realizadas. Teoricamente, o novo regulamento dificultaria a prática do ‘*asylum shopping*’, sendo parte do interesse dos Estados-Membros o total controle sobre o direito de escolha dos solicitantes de refúgio⁸. Com o Regulamento de Dublin II, tornou-se

⁶ Na prática, solicitantes faziam pedidos em vários países e tinham suas solicitações atendidas em alguns deles, o que expunha uma falta de harmonização na implementação do direito internacional dentro do bloco. A Convenção de Dublin, precursora do Regulamento Dublin II, que visava estabelecer um estado único responsável pelo processamento da solicitado de refúgio, foi assinada em 1990, mas entrou em vigor apenas em 1997 (SARTORETTO, 2015; p.120)

⁷ De acordo com o *Refugee Thesaurus* (Dicionário de terminologia do Direito Internacional dos Refugiados, disponível *on-line* para consultas em www.acnur.org) o termo refugiados em órbita, (em inglês, *refugees in orbit*), é definido como “*refugees who, although not returned directly to a country where they may be persecuted, are denied asylum or unable to find a State willing to examine their request, and are shuttled from one country to another in a constant search for asylum*”.

⁸ Existe, pois, uma clara preferência dos Estados-Membros em impedir que o solicitante possa escolher, por si mesmo, o Estado em que vai solicitar proteção. Julga-se conveniente retirar do solicitante a possibilidade de escolha, como forma de coibir que migrantes econômicos busquem um determinado país atraídos por razões de índole econômica e utilizem-se do pedido de asilo como forma de retardar sua possível deportação (...) Uma vez determinada a sistemática a ser seguida, aprovou-se no Conselho o Regulamento 343/2003, que veio a substituir a Convenção de Dublin e que, por isso, é conhecido como “Dublin II”.²²⁴ Seguindo os moldes anteriores, este Regulamento mantém o critério formal pelo qual cada Estado-Membro reconhece os demais como “país seguro”, desde que existente proteção contra o *refoulement* (SODER, 2007, p.67-69)

possível verificar a quantidade de solicitações que eram realizadas dentro de cada Estado, possibilitando comparar a demanda dentro de outros, avaliando-se a existência de uma desproporção entre os mesmos em questão de recepção e acolhimento de refugiados (ARAI, 2017; p. 39). Este mesmo Regulamento aponta que caso um país considere que cabe a um outro Estado membro da UE a análise da solicitação e refúgio, poderá ser pedido para o outro Estado que o faça. Caso a resposta seja negativa, o primeiro deverá continuar com os trâmites.

Mesmo com a reformulação feita em 2003, o Sistema de Dublin não apresenta ter eficácia quanto a harmonização das solicitações de refúgio dentro da UE. Segundo Arrais (2017), ao analisar dados fornecidos por diversas instituições, tanto do setor público, quanto privado, assim como de instituições governamentais e não governamentais, o número de requerimentos de asilo pendentes na UE em 2015, apresentam desproporção entre países-membros, como a Alemanha, a Suécia e a Itália, por exemplo. Observa-se que de um total 922.800 solicitações de proteção internacional nos Estados-Membros da EU ainda estavam sendo analisados pelas autoridades nacionais responsáveis, 46% ainda estava pendente no final do mesmo ano. Desse total, o a Alemanha demonstrou uma alta participação em número de solicitações aceitas frente a Itália. Por vez, a Suécia se mostrou em uma posição intermediária frente aos outros dois países.

Com a terceira e última reforma, em 2013, o que foi a Convenção de Dublin, agora Regulamento de Dublin III, estabelece obrigatoriamente qual o Estado que levará a cabo o processo de solicitação de asilo. Assim, a distribuição tem sido desigual, ou seja, tem sido maior para uns Estados do que para outros. De acordo com Linxweiler (2014) “o Regulamento Dublin III não aborda o problema principal. Não aborda o problema de jurisdição e responsabilidade. Assim, os estados de embarque sobrecarregados não serão revistos de sua carga e as condições dentro dos campos e instalações de refugiados não melhorarão⁹”. Isto acontece devido ao anteriormente já descrito: estas solicitações podiam ser transferidas para apoio, tendo em vista quem podia ter o direito às mesmas e assim facilitar os processos de asilo; (ARAI, 2017, p. 42).

Arais (2017, p. 41 apud SMYTHIES & RAMAZZOTTI, 2013; s.n) defende que o ‘Sistema Dublin’ promove uma distribuição errônea do chamado ‘burden-sharing’¹⁰, transferindo um número maior de responsabilidades aos Estados membros com fronteiras externas da União. Ainda, os Estados membros podiam devolver os requerentes de asilo aos

⁹ Tradução livre do autor do trecho original: “the Dublin III Regulation does not address the core problem. It does not address the problem of jurisdiction and responsibility. Thus the overburdened border states will not be relieved of their burden and the conditions within refugee camps and facilities will not improve”

¹⁰ De acordo com o *Refugee Thesaurus* (Dicionário de terminologia do Direito Internacional dos Refugiados, disponível on-line para consultas em www.acnur.org) *burden-sharing*, é traduzido, respectivamente, em francês e espanhol como *Partage du fardeau* e *Repartición de la carga*. o termo *burden-sharing* é empregado por ser expressão corrente na doutrina e também ser o termo consagrado nos foros internacionais.

países onde a primeira solicitação de asilo foi feita, o que pode ser considerado uma violação ao ‘*non-refoulement*’.

2.2 O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO (SECA)

De acordo com Sartoretto (2015, p. 121), os Estados-membros da UE buscavam por um sistema comum de asilo capaz de remeter os problemas provenientes da desarmonização das práticas de concessão de refúgio em cada um dos países, Além do problema do *asylum shopping*, a busca de um Estado que oferecesse melhores condições de vida, por parte de um solicitante não eram vistas de forma agradável pelos Estados-membros. Com o intuito de acabar com esses e outros problemas, os Estados-membros, optaram por harmonizar seus sistemas de reconhecimento do refúgio através da implementação de uma legislação europeia comum, que foi chamado de Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).

De acordo com Piçarra (2016), o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) estruturou-se pautado normativamente em quatro diretivas e dois regulamentos. As diretivas são: qualificação, proteção temporária, procedimentos e acolhimentotas, que estão ligadas a designação de questões materiais necessárias para cumprir as normas de proteção. Dentre os regulamentos, o principal é a atual versão da Convenção de Dublin (Regulamento de Dublin II), e o segundo regulamento é o sistema informatizado Eurodac (*European Asylum Dactyloscopy Database*) que foi criado com o intuito de garantir a aplicação efetiva do primeiro.

O Eurodac, estabelecido pelo Regulamento (CE) no 2725/2000, foi criado com a intenção de estabelecer uma base de dados que possibilitasse identificar qual Estado se responsabilizará pela análise do pedido de asilo. “Com este sistema, recolhem-se dados dactiloscópicos em conjunto com outros dados pessoais e todos são registados numa base de dados central, de forma a que possam ser partilhados pelos Estados membros e haja, assim, um controlo das solicitações de asilo” (ARAI, 2017; p. 38). Posteriormente, cria-se o Regulamento (CE) no 407/2002, responsável por determinar as normas para a aplicação e obtenção dos dados do requerente de asilo, assim, o Eurodac é reformulado pelo Regulamento (CE) 603/2013, concedendo a licença à EUROPOL para ter acesso a esse banco de dados.

Segundo Sartoretto (2015), atualmente, após a total implementação do sistema, que apenas ocorreu em 2013, com implementação do Regulamento Dublin III, o sistema funciona da seguinte forma:

(...) o solicitante de asilo ao chegar ao país de destino é recebido pela polícia ou pelo agente de fronteiras, dependendo do Estado-membro de entrada, as impressões digitais do solicitante são recolhidas e para alimentar o EURODAC, esse procedimento é crucial para a identificação do país responsável pelo solicitante em questão. Aos solicitantes são garantidas as condições de recepção, que variam muito de estado a estado, mas deveriam abarcar, pelo menos, comida e habitação; (...) Depois disso, o solicitante deve ser entrevistado por especialistas em direito europeu e direito internacional, para que avaliem se a pessoa se enquadra na proteção da Convenção de 1951, isto é, se ela é um refugiado, ou se se enquadra na proteção subsidiária (visto temporário e visto humanitário). Essa avaliação depende da discricionariedade da autoridade de cada estado-membro, não há harmonização nesse sentido. Caso a pessoa receba proteção subsidiária, ela gozará de alguns direitos, como a residência permanente e o direito ao trabalho. Se o direito ao refúgio for negado na primeira instância, o solicitante pode apelar. Se a decisão denegatória for confirmada em sede de apelação, o solicitante deve deixar o país e retornar a seu país de origem. Se a decisão for positiva, o solicitante passa a ser um refugiado e, de acordo com a legislação de cada Estado-membro, fará jus a alguns direitos. (SARTORETTO, 2015, p. 127)

De acordo com boletim informativo publicado pela Comissão Europeia (2014, s.n.), no momento em que o imigrante chega a algum país da UE e busca por solicitar a proteção internacional desse Estado, as medidas a serem tomadas partem das diretivas que foram estabelecidas pelo Sistema Dublin e reformuladas em 2013. Uma vez que o imigrante (e por imigrante, lê-se o indivíduo que está buscando seu direito de proteção internacional, ou seja, por motivos de migração forçada), ele encontrará um processo para requerer asilo idêntico em toda a União Europeia (Diretiva “Procedimentos de asilo”). O primeiro movimento neste processo dá-se com o recolhimento das impressões digitais do requerente, que logo são transmitidas à base de dados Eurodac (Regulamento Eurodac). Tais dados são utilizados para ajudar a identificar o país que é responsável pelo pedido de asilo (Regulamento de Dublin). Após, o requerente de asilo se beneficia de condições materiais de acolhimento, nomeadamente alojamento e alimentação (Diretiva “Condições de acolhimento”).

Depois de serem alocados em abrigos, onde recebem alimentação e demais itens de necessidade básica, o requerente de asilo é convocado para uma entrevista com um assistente especializado em direito da União Europeia, com a ajuda de um intérprete, com a finalidade de averiguar se o mesmo pode se beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (Diretiva “Estatuto de refugiado” e Diretiva “Procedimentos de asilo”). Uma vez atribuída a concessão do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, o requerente é recebe determinados direitos, nomeadamente o acesso a uma autorização de residência, ao mercado laboral e aos cuidados de saúde (Diretiva “Estatuto de refugiado”). Caso o pedido de asilo não for concedido ao requerente em primeira instância, a recusa pode ser contestada em tribunal.

Se tal decisão negativa for confirmada pelo tribunal, o requerente pode ser repatriado para o seu país de origem ou de trânsito.

2.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Uma vez exposta a evolução das políticas internacionais de asilo e refúgio na UE após o Protocolo de 1967 até chegar no Sistema vigente, torna-se notório que o processo de integração estabelecido pelos Estados-membros necessitou buscar soluções conjuntas para essa temática. A formação de uma normativa unificada dentro desse espaço não se deu de forma esporádica, mas sim demandou tempo e adequação de normativas já existentes, assim com a formação de novos acordos e tratados para que pudessem chegar a uma homogeneização dos procedimentos decisórios a âmbito da união. Tais normativas referente aos institutos do asilo e refúgio foram pensadas como uma consequência direta da implementação do espaço *schengen*, já que a eliminação das fronteiras internas traria a problemática de diferentes procedimentos dentro de uma área de circulação livre poderiam trazer consequências como os já citados fenômenos do *asylum shopping* ou *Refugee in orbit*. Embora tenha ocorrido a harmonização dessas normativas dentro do dado espaço, a aplicação das mesmas de maneiras diferente por parte de Estados-membros, assim como a conjuntura interna de cada um desses países, ainda possibilita o surgimento desses mesmos fenômenos.

O entendimento desse processo, mesmo que não aprofundado, é essencial para a compreensão do capítulo a seguir, o qual será abordado a partir de dados qualitativos e de um breve um estudo de caso da atual situação da Itália, frente a essas normativas e ao grande aumento do fluxo migratório proveniente do Oriente Médio e do norte do continente africano. Tal capítulo servirá para analisar de maneira crítica a eficiência do SECA na Itália, assim como sua aplicação pelo governo local e entidades envolvidas no processo de análise e concessão de asilo aos requerentes que adentram a UE por esse Estado. Para além da verificação de informes e denúncias de organismos internacionais de proteção humanitária, será utilizado a perspectiva obtida através de uma curta vivência em um desses abrigos nos quais os requerentes de proteção são enviados em solo italiano.

3 A CRISE MIGRATÓRIA NA EUROPA

Este capítulo apresenta a atual situação da migração no continente europeu, primeiramente no âmbito da UE e, depois, especificamente na Itália. Será abordado a condição em que se encontram os solicitantes de proteção internacional dentro de um centro de acolhimento durante o tempo em que esperam pela análise de sua solicitação por parte das autoridades competentes italianas. Com essa análise busca-se pela compreensão da dinâmica na qual os centros de acolhimento estão submetidos de maneira que possam validar a hipótese de que as políticas internacionais referente a concessão de asilo não apresentam eficiência diante da atual situação enfrentada pela União, e dessa forma, necessitam passar por uma reformulação de caráter emergencial, ou ser substituída por novas normativas que suportem o atual conjunto. Os elementos necessários para tal análise foram buscado a partir da experiência realizada em campo pelo autor entre os dias primeiro de Setembro e treze de Outubro de 2019, no centro de acolhimento Cavoretto, na cidade de Turim - Itália, por meio do programa Voluntariado Global da organização *Aiesec*.

3.1 A SITUAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E DA ITÁLIA EM MEIO A CRISE

O grande aumento do fluxo de pessoas advindas, em sua maioria, de países do norte da África e Oriente Médio configura o que é denominada como a crise migratória europeia. Segundo Oliveira (2016, p. 201), esse fluxo se dá em detrimento da ocorrência de conflitos de caráter político, cultural, econômico, social, de origem ou em função das perseguições que se caracterizam como violação de direitos humanos.

Por sua vez, os Estados da União Europeia encontram-se em meio a uma problemática de dificuldades em lidar com a situação de acolhimento dos refugiados de maneira efetiva em conformidade com a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. De acordo com dados da Anistia Internacional (2015), a crise de migrantes e refugiados é a maior desde a Segunda Guerra Mundial, e foi no ano de 2015 que atingiu maiores proporções com a entrada de migrantes e refugiados na Europa pelo Mar Mediterrâneo e Balcãs.

Oliveira (2016) defende que as violações de direitos humanos são notadas não somente nos motivos que levam as pessoas a deixarem seus países de origem, mas também no percurso

feito em busca de refúgio nos países europeus. “Portanto, para além da mudança conjuntural de aumento do fluxo migratório, usa-se a expressão “crise migratória europeia” para referir-se às notáveis consequências políticas, econômicas, sociais e culturais que tal aumento do fluxo migratório ocasionou” (OLIVEIRA, 2016, p. 202).

A origem da maior parte dos refugiados, segundo a ONU (2016), é a Síria, que passa por uma guerra civil desde 2011. O alto comissário das Nações Unidas para refugiados, Filippo Grandi (2016), declarou que a crise humanitária na Síria é a maior de nossos tempos, e que ainda causa sofrimento a milhões de pessoas. No ano de 2015, segundo dados das organização *Human Rights Watch (HRW)*, houve aumento dos pedidos de asilo na Europa Ocidental. Cerca de um milhão de refugiados chegaram a União Europeia pelo Mar Mediterrâneo nesse mesmo ano, entretanto mais de 3.700 pessoas morreram ou desapareceram no mesmo período enquanto tentavam a travessia (HRW, 2016).

A Organização Internacional para Migrações (apud COSTA JUNIOR, 2016, p. 25) informou que, com dados atualizados até 16 de setembro de 2015, a rota marítima no Mediterrâneo já somara 473.887 migrantes, dos quais 349.109 chegaram à Grécia - 74% do contingente migratório - e 121.859 na Itália - 26% do total - (...) em terras italianas, a população de migrantes é de maioria eritreia (30.708), nigeriana (15.113) e somali (8.790). Savino (2016; p. 981-986) destaca que a Itália possui o principal ponto de entrada no continente europeu para os migrantes africanos, fator que é confirmado pelas estatísticas e favorecido pela posição geográfica do país no sul do continente europeu. A crise migratória resulta, desde 2014, em um grande aumento no contingente que chega ao litoral italiano.

Ao contrário do que aconteceu em outros países menos afetados da União Europeia (UE), o governo italiano não reagiu com uma política anti-imigração. Em vez disso, tentou combinar o imperativo abrangente de um total cumprimento das normas da UE que regulam os controles de fronteiras externas, com o cumprimento das obrigações humanitárias mais convincentes - o que explica o compromisso italiano duradouro nas operações de busca e salvamento realizadas no Mar Mediterrâneo (SAVINO, 2016; p. 981-986)

Após anos de migrantes perdendo suas vidas durante a travessia do mar mediterrâneo, dois grandes naufrágios ocorridos nos dias três e onze de outubro de 2013 nas proximidades da ilha italiana de Lampedusa, provocando a morte de mais de 600 pessoas colocou a região sob os holofotes da mídia internacional e também das autoridades responsáveis na Itália e na UE. Segundo Tozzioli (2016, p. 2), tais acontecimentos levaram o governo a lançar a operação militar-humanitária denominada “*Mare Nostrum*”, que tinha como finalidade o resgate de migrantes que se encontram em perigo no mar. Essa operação ficou sob responsabilidade da

marinha italiana, a qual passou a exercer o papel de monitorar e resgatar migrantes em uma zona marítima que se estendia pelas águas italianas, até o início das águas da Líbia. Essa operação perdurou oficialmente até novembro de 2014, sendo substituída pela operação Triton, após pressão por parte do governo italiano para com a UE solicitando que a mesma passasse a se responsabilizar por tal tarefa, o que resultou no surgimento da nova operação que passou a ser executada pelo Frontex, órgão de defesa das fronteiras da UE.

Por sua vez, tal operação passou a ser fortemente criticada por ativistas, grupos de direitos humanos e até por alguns políticos por ser principalmente uma operação para interceptar e bloquear embarcações migrantes. Durante a Triton, os navios de patrulha passaram a operar apenas a 30 milhas marítimas das costas europeias, para garantir o controle das fronteiras e não mais preocupar-se com o resgate de migrantes em rota de travessia no mar. Embora a troca de caráter das operações e o passar da responsabilidade para o Frontex, a Marinha Italiana cessou sua atividade de patrulhamento no Mediterrâneo central, porém deixou de operar no âmbito da operação Mare Nostrum, diminuindo sua efetividade diante da situação emergencial. (TOZZIOLI, 2016, p. 2)

De janeiro de 2014 a setembro de 2016, um contingente aproximado a 1,5 milhão de migrantes realizaram a travessia do mar Mediterrâneo e chegaram às costas europeias. Um terço desse número chegou ao território italiano (SAVINO, 2016; p. 981-986). Savino (2016) ainda destaca que desde então, a Itália tem sofrido uma crescente pressão, por parte de outros Estados-membros da UE, assim como dos membros de *Schengen*, que solicitam a reorganização e reformulação de sua estrutura de imigração.

Segundo dados do Parlamento Europeu¹¹, o ano de 2017 foi marcado pelo maior número de refugiados em território italiano como também o maior número de solicitações de asilo, consecutivamente 167.335 e 128.850. Embora o ano de 2018 tenha apresentado um contingente maior de refugiados em solo italiano - 189.243 - e uma diminuição no número de solicitantes - 59.950 -, tal fato não necessariamente significa que houve uma reformulação das políticas migratórias neste país. O mesmo ano foi marcado pela alarmante participação do então Vice Primeiro Ministro da Itália e Ministro do Interior, Matteo Salvini, considerado parte da ultradireita – membro do partido *Lega Nord* - nas discussões sobre a crise migratória em que o continente se encontra.

¹¹ Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_pt.html#filter=2017-it

Em junho de 2018, Salvini, assumiu o cargo de Vice-Primeiro Ministro da Itália e também o de Ministro do Interior, ministério do governo italiano responsável, entre outros temas, pelas questões referente aos institutos do asilo e proteção internacional. Dentre os principais temas da agenda de Salvini, encontram-se fortes críticas à imigração e à globalização, assim como a tutela do direito ao porte de armas para a legítima defesa e também a defesa da família tradicional e dos costumes e valores cristãos.

Salvini mostra-se admirador do presidente dos Estados Unidos da América, Donald Trump, e denota apreço a nomes como do presidente russo Vladimir Putin e o primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán. Sempre apresentou-se em constante conflito com a União Europeia, Salvini se tornou um dos vice-premiêrs do governo formado em junho de 2018 e, desde então, buscou aproximar a Itália de países como Hungria e Polônia, sempre mostrando-se a favor da ocupação da maioria dos assentos no Parlamento Europeu pela extrema-direita e costuma ser o embaixador das polêmicas ataques contra seus adversários (BBC, 2019).

3.2 MATTEO SALVINI E O DECRETO CONTRA A HUMANIDADE

No mês de junho de 2019, foi aprovada na Itália uma lei que determina multas que poderiam chegar até 50 mil euros para as embarcações de resgate a imigrantes no Mar Mediterrâneo, que tentassem atracar em solo italiano mesmo com o grande índice de mortes durante a travessia entre os continentes africano e europeu. Em caso de reincidência, a nova lei possibilitaria a apreensão da embarcação e também autoriza a polícia italiana a investigar secretamente possíveis casos de tráfico humano. O então Ministro do Interior, Matteo Salvini, em comentário público sobre o ocorrido, declarou que acreditava que a Itália havia acabado de dar um passo na segurança daquele país (O GLOBO, 2019)¹².

Segundo noticiado pelo jornal Correio do Brasil, em agosto de 2019, Salvini anunciou que trabalhava para impedir o desembarque de mais de 500 imigrantes a bordo de dois navios de resgate operados por instituições de caridades da França e da Espanha. O navio *Ocean Viking*, operado pelas ONGs francesas Médicos Sem Fronteiras e SOS *Méditerranée*, que havia resgatado cerca de 356 imigrantes no litoral da Líbia, e o navio espanhol *Open Arms* que salvou cerca de 160 pessoas em alto mar.

¹² Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/2019/06/12/2273-italia-vai-multar-barcos-que-resgataram-refugiados-no-mar>

Ambas embarcações encontravam-se no meio do Mar Mediterrâneo e uma curta navegação até a ilha de Lampedusa mostrava-se mais viável para o desembarque dos imigrantes que eram em sua maioria de origem africana. No início de agosto, Salvini apresentou uma nova lei que poderia elevar para até um milhão de euros as multas para navios que entrassem em águas italianas sem autorização prévia e também permitiria a prisão de capitães que não acatassem as ordens de manter distância, autorizando as autoridades navais a fazer a apreensão das embarcações (CORREIO DO BRASIL, 2019)¹³.

Alguns dias depois, o Ministro do Interior francês se juntou à Alemanha, Irlanda, Luxemburgo, Portugal e Romênia e decidiram pelo acolhimento dos migrantes resgatados pela embarcação. O ministro do Interior francês, Christophe Castaner, anunciou que seu país acolherá 150 dos 356 imigrantes que se encontravam a bordo daquela embarcação, após a autorização do Governo de Malta para o desembarque no país. Castaner declarou que "A França mantém sua solidariedade: 150 serão amparados nos próximos dias em nosso território" (R7, 2019)¹⁴.

Tais episódios envolvendo as tomadas de decisões realizadas pelo governo italiano apresenta violações aos direitos humanos e também as legislações presentes no âmbito da UE. Muito além da obstrução do direito a vida, que é outorgado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, as ações tomadas pela Itália descumprem também princípios estabelecidos pela Convenção de 1951, pelo Protocolo de 1967 e pela atual versão do Sistema Dublin, citados no primeiro e segundo capítulo desse trabalho.

O impedimento de que os navios de resgate atracassem em território italiano, mesmo estando em uma posição geográfica que facilitaria o desembarque de maneira mais eficiente das pessoas à bordo, as quais encontravam-se em situações de risco a vida, infringe o princípio de *non refoulement* - apresentado e explicado no primeiro capítulo - uma vez que a permanência dos mesmos à deriva coloca em risco não só a vida, mas também a integridade física e mental desses indivíduos.

Outra questão que se torna notória é a utilização do discurso da figura populista representado por Matteo Salvini, que utiliza-se dos seus ideias particulares, os quais possuem um caráter racista e xenofóbico, e, aproveitando-se do fato de ser uma pessoa pública, encontra

¹³ Disponível em: <https://www.correiodobrasil.com.br/matteo-salvini-barra-navios-imigrantes-italia/>

¹⁴ Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/franca-acolhera-150-dos-356-imigrantes-a-bordo-do-ocean-viking-23082019>

na comunicação midiática uma ferramenta para propagar aquilo que é parte de seu âmbito particular, para o âmbito público de uma forma a transformar tais ideias em um pensamento hegemônico¹⁵, fator que contribui para o fenômeno da securitização do indivíduo, como defendido pela teoria da Escola de Copenhague apresentada no primeiro capítulo desse trabalho

Ao unificar a crise migratória com o descontentamento político e econômico da população, cria-se a impressão da existência de uma ameaça, como é mostrado na sessão teórica deste trabalho. Dessa forma, a questão da migração deixa de ser securitizada somente pelo setor político e militar, mas também a própria sociedade se torna um ator securitizador e passa a tratar os imigrantes com objetos securitizados, levando essa perspectiva para demais setores. Observa-se assim, o fenômeno da macrossecuritização no que tange a crise migratória na Itália. Uma resposta a esse fenômeno também proposto pelos teóricos da EC é a dessecuritização, porém, nesse momento tal saída encontra-se em meio ao dilema da política do pânico, que por sua vez é promovida por Salvini em seus discursos e ações.

Em setembro de 2018, durante reunião na Áustria, Salvini se envolveu em uma discussão com representantes de Luxemburgo ao defender o aumento das restrições à entrada de estrangeiros na Europa, declarou que “Em Luxemburgo, talvez não existam essas exigências, mas na Itália temos que ajudar os nossos filhos a ter outros, e não ter escravos para substituir os filhos que não temos.” Em resposta ao ocorrido, a União Africana manifestou-se contra as declarações nas quais Salvini comparou migrantes do continente africano a “escravos” e pede que Salvini “retire” suas “afirmações desdenhosas” sobre os africanos (R7, 2018)¹⁶.

Embora os dados apresentados pelo Parlamento Europeu apresentem uma diminuição dos fluxos de imigração para Itália, junto a menor quantidade de solicitações de proteção internacional recebidas e ao aumento do número de solicitações recebidas no ano de 2018,

¹⁵ O conceito de hegemonia desenvolvido pelo filósofo marxista italiano Antonio Gramsci ajuda-nos a desvendar os jogos de consenso e dissenso que atravessam e condicionam a produção simbólica nos meios de comunicação, interferindo na conformação do imaginário social e nas disputas de sentido e de poder na contemporaneidade. No entender de Gramsci, a hegemonia pressupõe a conquista do consenso e da liderança cultural e político-ideológica de uma classe ou bloco de classes sobre as outras. Além de congregar as bases econômicas, a hegemonia tem a ver com entrecosques de percepções, juízos de valor e princípios entre sujeitos da ação política. (...) Segundo Gramsci, a hegemonia é obtida e consolidada em embates que comportam não apenas questões vinculadas à estrutura econômica e à organização política, mas envolvem também, no plano ético-cultural, a expressão de saberes, práticas, modos de representação e modelos de autoridade que querem legitimar-se e universalizar-se. Portanto, a hegemonia não deve ser entendida nos limites de uma coerção pura e simples, pois inclui a direção cultural e o consentimento social a um universo de convicções, normas morais e regras de conduta, assim como a destruição e a superação de outras crenças e sentimentos diante da vida e do mundo (GRAMSCI, 2002, p. 65 apud MORAES, 2010, p. 54-55)

¹⁶ Disponível em <https://noticias.r7.com/internacional/uniao-africana-repreende-salvini-por-chamar-refugiados-de-escravos-19092018>

quando comparado com os anos anteriores, esse fato pode representar a presença do fenômeno do *Asylum shopping* e, conseqüentemente, uma falha estrutural nas normativas estabelecidas pelo Sistema Dublin. A dificuldade que os imigrantes encontram para chegar ao solo italiano, em conjunto com a situação política do país, a negligência do governo italiano e a falta de recursos para colocar em prática as políticas comuns da União Europeia determinadas em 1951, 1967 e nas versões de Dublin, permitem que aqueles que chegam na UE em busca de proteção internacional se direcionem a outros países da União e do espaço *Schengen* em busca de melhores condições de vida e políticas de acolhimento mais eficientes e justas.

3.3 RELATO SOBRE TRABALHO DE CAMPO REALIZADO NO CENTRO D'ACCOGLIENZA STRAORDINARIA (CAS) CAVORETTO EM TURIM

O relato que se segue foi baseado em uma breve experiência de campo realizado pelo autor no *Centro d'accoglienza Straordinaria*¹⁷ (CAS) Cavoretto, na cidade de Turim, na Itália durante seis semanas, entre os dias 02 de setembro a 11 de outubro de 2019. O CAS Cavoretto é de responsabilidade da Cooperativa¹⁸ Le Soleil, que possui mais centros espalhados pelas regiões de Piemonte e Vale D'Aosta, noroeste da Itália.

O trabalho desenvolvido nesse período corresponde a um projeto voluntário no qual as principais funções foram ajudar com a manutenção do local e com a socialização e integração dos requerentes de proteção internacional. O local onde se encontra o CAS são as instalações de um antigo hotel de Turim. Neste lar, vivem 27 requerentes, todos homens e em sua maioria vindo do continente africano, de países como a Nigéria, Costa do Marfim, Guiné e Gana. Apenas dois requerentes eram provenientes do Oriente Médio, mais precisamente do Afeganistão.

¹⁷ Segundo o site oficial da organização *Open Migration*, os CAS (...) são imaginados com a finalidade de suprir a falta de lugares na estrutura ordinária de acolhimento ou no serviço predisposto pelos entes locais, no caso de chegadas consistentes de requerentes de proteção internacional. Atualmente, constituem a modalidade ordinária de acolhimento. Tais estruturas são selecionadas pelas *Prefecture*, a partir de acordos com cooperativas, associações e estruturas hoteleiras, de acordo com os procedimentos de adjudicação de contratos públicos, ouvido a autoridade local em cujo território a estrutura está localizada. A estadia deve ser limitada ao tempo estritamente necessário para a transferência do solicitante para as segundas instalações de recepção. Disponível em: << <https://openmigration.org/glossary-term/centri-di-accoglienza-straordinaria-cas/> >>. Acesso em 25 de Nov. 2019

¹⁸ Cooperativa entende-se como o a organização não governamental a qual o Estado italiano concede por meio de licitação, o direito para operar como centros de acolhimento.

O CAS Cavoretto possui apenas 3 funcionários da Cooperativa, os quais são responsáveis pela manutenção do local, pela parte burocrática e documental de cada um dos requerentes, pela busca por emprego para os acolhidos, matrícula em escola, prestação de contas para a Cooperativa e para a *Prefettura*¹⁹ e também fazem o papel de mediação cultural entre os acolhidos, assim como todas as questões que envolvam o centro.

Nesse ponto nota-se a importância da participação dos voluntários nesse trabalho, uma vez que as atividades sobrecarregam esses três funcionários, que se revezam entre as atividades e turnos de trabalho, já que sempre é necessário a presença de um responsável na casa, mesmo durante a noite. Os requerentes de proteção humanitária, após adentrarem ao território italiano, passam pelos chamados *hotspots*²⁰, onde possuem seus dados dactiloscópicos recolhidos – Regulamento Eurodac – e depois são encaminhados para os centros de acolhimento espalhados por todo o território do país; recebem o necessário para ter as condições de sobrevivência básica; são alocados em acomodações que possuem banheiro privado e dividem com mais uma pessoa, possivelmente da mesma nacionalidade ou língua materna; semanalmente a Cooperativa envia ao CAS uma quantidade de alimentos e itens de higiene pessoal e limpeza suficientes para sete dias; os mesmos possuem acesso gratuito a saúde, ao sistema de transporte e recebem uma quantia mensal de aproximadamente 70 Euros, que chamam de *pocket money*, para suas despesas pessoais. Sob essas condições, permanecem no centro enquanto passam pelas fases de análise do pedido de asilo pela Comissão.

De acordo com o documento *Vademecum per Richiedenti Protezione Internazionale*²¹, o processo no qual os requerentes passam até a decisão sobre sua solicitação de proteção internacional se divide em três etapas: a primeira fase caracteriza-se pela apresentação do pedido de proteção internacional, que pode ser realizada de maneira individual a polícia de fronteira, no momento em que a pessoa chega ao território italiano ou ao departamento de

¹⁹ Apesar da semelhança linguística com a palavra “prefeitura” em português, no italiano, *prefettura* corresponde ao órgão periférico do Ministério do Interior, que corresponde ao órgão responsável pela administração a nível provincial, e não municipal, como se é entendido no Brasil.

²⁰ De acordo com o site da organização *Asylum in Europe*, os *hotspots* fazem parte da Agenda Europeia da Migração da Comissão Europeia, é geralmente descrita como fornecendo "soluções operacionais para situações de emergência", através de um único local para processar rapidamente pedidos de asilo, aplicar decisões de retorno e processar organizações de contrabando por meio de uma plataforma de cooperação entre o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (EASO), a Frontex, a Europol e a Eurojust. Embora não exista uma definição precisa da abordagem de "*hotspot*", é claro que ela se tornou uma característica fundamental dos procedimentos de realocação realizados da Itália e da Grécia até setembro de 2017 (...).

Disponível em << <https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/hotspots> >> acesso em 25 Nov, 2019

²¹ Documento físico oficial distribuído pelo Ministério do Interior para os solicitantes de proteção internacional nos Centros de acolhimento (CAS).

polícia de imigração, quando já adentrado ao país. Nessa fase que as impressões digitais são transmitidas para o sistema Eurodac. Posteriormente, o solicitante é informado sobre horário e local para uma entrevista que oficializará a solicitação, através do preenchimento de um formulário – *Standard form C/3* – de acordo com a Convenção de Genebra de 1951. Dados pessoais e informações sobre a jornada até chegar em solo italiano, assim como os motivos da solicitação de proteção internacional serão perguntados.

A segunda fase é a audiência, realizada pelo corpo de autoridade responsável chamada de Comissão - *Territorial Commission for Recognition of International Protection* - que é composta por dois membros do Ministério do Interior, um representante da *Prefettura* e um representante da ACNUR. Nesse momento, a audiência é realizada com a ajuda de um interprete para facilitar a comunicação entre os órgãos responsáveis e o solicitante e deverá acontecer dentro de 30 dias após a submissão do formulário preenchido na primeira fase. Ao longo da audiência será perguntado ao solicitante informações pessoais e sobre sua família; sobre a jornada até chegar em território italiano; as razões pelas quais o mesmo deixou o seu país de origem e os motivos pelos quais o solicitante não deseja ou não pode retornar ao seu país de origem. Feito isso, dentro de três dias, a comissão deverá tomar a decisão sobre a solicitação apresentada.

Após essa fase, a Comissão pode tomar as seguintes decisões: reconhecer o *status* de refugiado; recusar-se a reconhecer o status de refugiado, mas conceder proteção subsidiária, uma vez considerado a existência de um risco efetivo ou perigo extremo caso o solicitante retorne ao seu país de origem; recusar-se a reconhecer o status de refugiado, mas considerar a existência de serias razões de natureza humanitária e então solicitar ao departamento de polícia a concessão de um visto de permanência por questões humanitárias; a Comissão também pode se recusar a reconhecer o status de refugiado e rejeitar a solicitação; ou então rejeitar a petição por clareza da falta de provas e fundamentos.

Em uma quarta fase, caso a solicitação de proteção internacional não seja positiva, e o solicitante considerar essa decisão como injusta, existe a possibilidade de entrar com um recurso em segunda instância para que sua solicitação seja reavaliada.

Embora o intuito do CAS seja um local de permanência extraordinária, - segundo o *Vademecum per Richiedenti Protezione Internazionale*, por um período não maior do que 35 dias - ou seja, um local onde os mesmos permaneceriam por um período curto de tempo, apenas enquanto esperam a resposta sobre seu pedido de proteção, nota-se que a realidade não é condizente com a teoria. Durante o período da vivência do autor, foi notório que em sua

totalidade, os requerentes permanecem no CAS por um período muito maior do que o informado *a priori*. Alguns já se encontravam ali por um período maior do que 2 anos, advindos até mesmo de outros centros, esperando para dar continuidade no processo.

Como consequência dessa ineficiência no processo por parte das autoridades competentes, muitos dos requerentes que vivem no CAS Cavoretto enfrentam problemas de saúde como depressão, ansiedade e até mesmo obesidade. Enquanto estão sob responsabilidade do centro de acolhimento, recebem o direito a educação e após terem o *status* de refugiado reconhecido, ou estarem sob proteção subsidiária por parte do Estado, ou ainda, receberem proteção humanitária, recebem o direito de trabalhar em solo italiano. Entretanto, o perfil socioeconômico desses imigrantes, em sua maioria, é de pessoas que não são alfabetizadas em sua língua materna, não possuem grau de escolaridade completo, ou até mesmo nunca frequentaram a escola. Com isso, a dificuldade de integração na sociedade italiana é grande, não somente nas ruas, mas também dentro do próprio CAS. A falta de conhecimento do idioma local, favorece a dificuldade de socialização com a população; a diferença linguística dentro do centro aumenta o grau de dificuldade de socialização entre os próprios requerentes que vivem no mesmo lar; a dificuldade em aprender o idioma impossibilita que os mesmos encontrem um emprego, mesmo após receberem a permissão de trabalho.

Vale ressaltar que, dentro do CAS, não existem atividades de socialização e integração, cabendo apenas aos funcionários e voluntários exercerem esse papel. O encontro dessas diferentes culturas causa um choque muito grande em ambos lados da situação. A sociedade italiana, ao não entender a situação dessas pessoas, acabam valendo-se dos discursos desinformados e que propagam a intolerância, a xenofobia e a discriminação racial. Assim, os imigrantes possuem grande dificuldade de integração, e acabam por não entender o seu papel no próprio processo de inserção na nova nação e cultura. Foi notório a prevalência de pontos de vistas e comportamentos seguidos pelos imigrantes que partem de ideias baseadas majoritariamente em suas religiões, com argumentos extremamente sexistas e conservadores. Tal problemática é acentuada quando o imigrante tenta a socialização na comunidade local, que embora a Itália seja um país conservador, faz parte de uma União na qual é conhecida pela liberdade que sua população tem de ser, e pelas políticas de gênero quando comparadas com outras regiões do planeta.

A partir dessa experiência vivida no CAS Cavoretto, tornou-se possível visualizar a dinâmica na qual os requentes de proteção internacional são submetidos e a perceber a problemática da aplicação do sistema europeu em território italiano. As normativas encontram-

se sob a tutela de um sistema burocrático e ineficiente frente a demanda ocasionada pela crise migratória, no qual transfere a responsabilidade de administração e manutenção dos centros de acolhimento a organizações terceiras que, por sua vez, depositam a responsabilidade sob esses locais aos funcionários que acabam se sobrecarregando entre as diversas funções, contribuindo para a precarização do sistema. Além disso, nota-se a forte necessidade de um profissional responsável pela gestão da marcante interculturalidade presente dentro desses abrigos e inserção cultural para auxiliar na inserção desses indivíduos dentro do CAS e da sociedade italiana. Isto, atrelado ao fato de que a sociedade italiana encontra-se em meio a uma crise político-ideológica com a ascensão do conservadorismo propagado pelo governo Salvini, abre espaço para que a propagação da intolerância em meio a sociedade e assim, torna-se visível que as políticas internacionais sobre migração na UE e especialmente na Itália, não dizem respeito somente ao como esses indivíduos chegam ao território da União, mas também ao como vivem após o momento que solicitam proteção internacional e aguardam pela decisão por parte dos Estados.

3.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

A partir da exposição da conjuntura europeia e italiana frente a recente crise migratória, assim como os números resultantes dessa crise, declarações feitas por Salvini e suas atitudes como ministro no que tange esse tema, passando por uma análise do processo pelo qual os solicitantes de proteção internacional passam enquanto esperam pela resposta das autoridades responsáveis, torna-se importante observar a maneira que, junto a esse governo, a acessão de ideias conservadores possibilita a transformação dessa temática em agenda de segurança internacional. O discurso proliferado pelo Ministro do interior italiano e seus seguidores que pactuam com estas ideias, atrelam-se ao descontentamento da sociedade em frente a crise enfrentada pelo país, ocasionando a promoção da intolerância e de discursos de caráter discriminatório, especialmente contra os imigrantes, transformando-os em objetos securitizados.

Tal argumento tornou-se visível a partir da experiência realizada em campo, na qual as políticas de acolhimento a nível da UE e colocadas em práticas pelo sistema italiano, reforçam a securitização desses indivíduos pois não são capazes de proporcionar aos mesmos condições de superação não só a nível social, mas também econômico e étnico, de modo a contribuir ainda mais com esse processo securitizador, podendo atingindo níveis maiores. de securitização, uma

vez que permeia diferentes setores da sociedade. Tal fato ainda possibilita a eclosão do fenômeno do *Asylum Shopping*, que reforça ainda mais a deficiência sistêmica apresentada pelo SECA quanto a sua aplicação por parte do governo italiano.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a elaboração desse trabalho buscou-se analisar a questão migratória na União Europeia através de uma perspectiva que ressalte as constantes violações dos Direitos Humanos sofridas por esses indivíduos, não somente em seus locais de origem, mas também no trajeto que percorrem até o continente europeu, assim como durante o processo de acolhimento ao chegarem ao destino por eles visado. Outra questão que foi abordada é dinâmica em que os requerentes de proteção humanitária são submetidos ao entrarem no continente europeu, mais especificamente na Itália, uma vez que as mesmas condicionam esses indivíduos à transformação em objetos securitizados, pela forma na qual a temática é abordada em meio a essa situação emergencial vivenciada durante os últimos anos. Tal argumento foi reforçado através da apresentação de um breve estudo de caso realizado pelo autor durante uma vivência de seis semanas em um centro de acolhimento de requerentes de proteção internacional, na cidade de Turim, na Itália. Visou-se também, a apresentação de ocorrências e argumentos que reforçam a hipótese de que as normativas estabelecidas no âmbito da UE não são eficientes frente a atual crise migratória que assombra o continente, expondo a necessidade de uma reformulação de caráter emergencial do Sistema Dublin, ou a substituição do mesmo. Além disso, foi analisado como o discurso do então Ministro do Interior italiano, Matteo Salvini, colabora para a proliferação da intolerância contra os imigrantes que adentram ao território italiano de maneira que contribui com o processo de securitização desses indivíduos, como apresentado pela abordagem teórica da Escola de Copenhague, apresentada no primeiro capítulo

Diante do exposto, entende-se que as normativas relacionadas a temática das migrações no âmbito da UE apresentaram ser ineficientes frente a atual crise migratória em sua aplicação no território italiano, uma vez que a realidade enfrentada por tal país, analisada a partir da experiência realizada no CAS Cavoretto, não condiz com a teoria em que foram estipuladas tais normativas. A lentidão enfrentada pelos solicitantes de proteção internacional na Itália mostra como o SECA se torna inviável quando aplicado pelo sistema burocrático italiano, que, por sua

vez, demonstrou não seguir de maneira eficaz o que é estipulado pelo Sistema Dublin. A falta de uma política de integração e socialização dentro desses centros de acolhimento se une com a intolerância aos imigrantes defendida pelo lado conservador do governo italiano, condicionando a temática das migrações uma visão errônea sobre a verdadeira necessidade desses imigrantes que são muitas vezes confundidos como migrantes econômicos voluntários.

Assim, enxerga-se como uma alternativa a essa problemática, o fenômeno da dessecuritização, apresentado na sessão teórica desse trabalho. Para isso, torna-se necessário, não somente a reformulação do sistema comum vigente, mas também de toda a estrutura política na qual se desenvolveu essa crise migratória, a nível da União e também nacional, quando se trata da Itália. Deixa-se como caminho a seguir para essa pesquisa, uma análise mais aprofundada do sistema italiano, em termos políticos, ideológicos e econômicos, para ser possível identificar de maneira minuciosa a incompatibilidade do sistema regido sob os ideias de Dublin, com a situação emergencial enfrentada pela Itália.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR, **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**, 1951.

ACNUR, **Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados**, 1967.

BUZAN, Barry. **People, States and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war**. Londres: Hasvester Wheatsheaf, 1991.

CONSELHO EUROPEU, **Tratado de Amsterdão**, 1997.

COMISSÃO EUROPEIA, **Sistema Europeu Comum de Asilo**, 2014.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, ONU, 1948.

DUQUE, Maria Guedes. **O papel de síntese da escola de Copenhague nos Estudos de Segurança Internacional**. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.31, nº 3, Setembro/Dezembro 2009, p. 459 -501.

GARCIA DE CORTAZAR, José Ángel. **El hombre medieval como “Homo Viator”: peregrinos y viajeros**. In: IGLESIA DUARTE, José Ignacio de La. (Coord.). *Semana de Estudios Medievales*, 4, Nájera, de 2 a 6 de agosto de 1993. *Actas Logroño: IER*, 1994, p. 11-30.

GOMES, Joseli Fiorin. **A contribuição da Rede Mercocidades para o desenvolvimento da integração fronteiriça junto ao MERCOSUL: o papel da paradiplomacia municipal sul-americana na concretização da integração regional em zonas de fronteira**, *RELACult - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade*, V. 02, Ed. Especial, dezembro, 2016, p. 638-653

GOMÉZ WALTEROS, Jaime Alberto. **La migración internacional: Teorías y enfoques, una mirada actual**. *Semestre Económico*, vol. 13, núm. 26, enero-junio, 2010, p. 81-99.

KIRCHOF, Adriana.; SANTOS, Adriana. **A crise de refugiados e o colapso do sistema europeu de asilo**. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica*, v.04, n.04, 2018, p. 95-101.

MORAES, Dênis. **Comunicação, hegemonia e contra hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci**. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, jan-jun, 2010, p 54-77.

OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto. **O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária**. Centro de Estudos Judiciários, 2016.

OLIVEIRA, Laís Gonzales de. **Barreiras fronteiriças contra o princípio de *non-refoulement*: a inacessibilidade do território e da determinação do status de refugiado.** *Rev. bras. estud. popul.* Vol.34, n.1, 2017, p.31-54

PAIVA, Odair da Cruz. **Migrações internacionais pós Segunda Guerra Mundial; a influência dos EUA no controle e gestão dos deslocamentos populacionais nas décadas de 1940 a 1960**, In: Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão. ANPUH/SP – USP. 08 a 12 de setembro de 2008.

PIÇARRA, Nuno. **A União Europeia e “a crise migratória sem precedentes”**: crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. *Revista e-Pública*, Vol.3, n.2, Novembro, 2006, p. 01-40.

RESSTEL, Cizina Célia Pereira. **Fenômeno Migratório**. In: Desamparo psíquico nos filhos de dekasseguis no retorno ao Brasil. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 35- 52.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. **Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios.** *Rev. Sociol. Polit.* 2010, vol.18, n.37, p.17-30.

SODER, Rodrigo Magnos. **O Direito de asilo na União Europeia: um olhar normativo sobre a “Europa-Fortaleza”**. Dissertação (Dissertação em Direito), UFRGS, Porto Alegre, 2007.

UNIÃO EUROPEIA. **Summaries of EU legislation. The schengen area and cooperation.** Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm> Acesso em: 12 jan. 2014c.

VILLA, Rafael Duarte; SANTOS, Norma Breda dos. **Buzan, Waever e a Escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional.** In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida et. al. (Org). *Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 117-151.

WACHOWICZ, Marcos. **O Direito de asilo como expressão dos Direitos Humanos.** *Revista da Faculdade Direito da Universidade Federal do Paraná*, 2006, p.143-156.